

Introduction

L'année Covid : une conjoncture critique pour l'Amérique latine ?

Olivier Dabène

L'Amérique latine a connu une année 2020 rythmée par les décomptes macabres de victimes de la Covid-19. Peu affectée jusqu'en avril-mai, la région est devenue l'épicentre mondial de la crise sanitaire en juin-juillet, avec toutefois des différences significatives entre les pays relativement épargnés (comme le Costa Rica, l'Uruguay ou le Paraguay) et d'autres comptant rapidement plusieurs milliers de morts (Pérou, Bolivie, Chili, Equateur et Brésil en tête).

En Amérique latine comme ailleurs, la pandémie a agi comme un révélateur et un déclencheur, à la fois moment d'exacerbation de tendances observables de longue date et conjoncture critique susceptible d'ouvrir une période de changements conséquents. Le potentiel transformateur de la séquence est difficilement appréciable sans plus de recul, mais différents indices donnent à penser que les ajustements institutionnels provoqués par la crise peuvent s'avérer durables.

La pandémie a frappé un continent en proie à de puissantes mobilisations sociales, dans un contexte de décroissance qui, depuis 2014, annihile les progrès sociaux réalisés dans les années 2000. S'il est tôt pour prendre la mesure des conséquences d'un tel désastre, on peut sans risque affirmer qu'au plan économique et social, l'Amérique latine a connu un grand bond en arrière. Les prévisions de croissance de la Banque mondiale sont passées de -4,6 % à -7,2 % entre avril et juin 2020. Le Fonds monétaire international (FMI) pronostiquait de son côté -9,4 % au début de l'été, avant de se montrer un peu moins pessimiste en octobre avec -8,1 %. A l'automne, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal) tablait sur -9,1 % et estimait à seize millions le nombre de personnes tombées dans l'extrême pauvreté¹.

Cette crise d'une ampleur inégalée depuis un siècle n'a toutefois pas frappé les populations de façon uniforme. Une étude comparative portant sur quatre cas (Argentine, Brésil, Colombie et Mexique) a ainsi montré que les plus pauvres n'étaient pas nécessairement les plus affectés par la crise². Certes, le confinement pénalise davantage les catégories de la population vivant dans le secteur informel. Mais les plans de soutien au pouvoir d'achat leur ont été bénéfiques, tandis que les classes moyennes basses se trouvaient en grande difficulté en raison de la hausse du chômage. De ce point de vue, la crise a un effet redistributif qu'il conviendra d'examiner de plus près, pays par pays, afin de mesurer si les plans d'aide ont pu momentanément compenser les pertes de pouvoir d'achat. Ils ont d'ores et déjà fait progresser l'inclusion financière³.

¹ Cepal, « El desafío social en tiempos del Covid-19 », *Informe especial*, n° 3, 12 mai 2020 ; Cepal, *Estudio económico de ALC 2020*, 6 octobre 2020.

² N. Lustig, V. Martínez Pabon, F. Sanz et S. D. Younger, « The impact of COVID-19 lockdowns and expanded social assistance on inequality, poverty and mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico », CEQ Institute, Tulane University, *Working Paper*, n° 92, août 2020.

³ Des millions de familles pauvres ont dû ouvrir des comptes en banque pour pouvoir recevoir les allocations des gouvernements. M. Cárdenas, « Looking at the bright side. 10 positive effects of the pandemic », *Americas Quarterly*, 13 juillet 2020, www.americasquarterly.org/article/looking-at-the-bright-side-10-positive-effects-of-the-pandemic/

L'Amérique latine. L'année politique 2020 fait une large place à l'analyse de cette situation inédite en proposant plusieurs éclairages sur l'impact de la crise, en complément des sources primaires et secondaires présentées sur le site de l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Opalc)⁴.

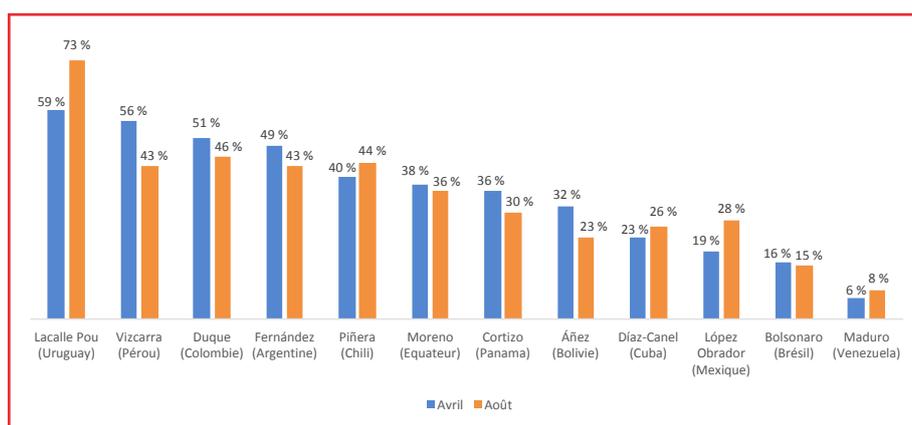
Une substitution d'agenda

Au plan politique, la Covid-19 a indiscutablement imposé une substitution d'agenda. Quels qu'aient été les plans des différents gouvernements de la région pour 2020, la priorité de la plupart d'entre eux a bifurqué brutalement pour se concentrer exclusivement sur la gestion de la crise sanitaire. Ils ont dû se résoudre à délaissier la gestion des conflits sociaux de 2019 au profit d'une délicate recherche de moyens permettant de sauver des vies humaines sans provoquer une crise économique sans précédent.

Le dilemme « sauver des vies/sauver l'économie » a été abordé de diverses manières. Au Brésil, le président Jair Bolsonaro s'est longtemps obstiné à nier l'importance de la pandémie et a refusé l'option du confinement. Impassible face au drame humain, il a toutefois pris le parti d'allouer aux quelque cinquante-quatre millions de Brésiliens en situation de pauvreté une allocation mensuelle de 600 reales (100 euros). Début septembre, il a décidé de diminuer le montant de l'aide de moitié, tout en la prolongeant jusqu'à la fin de l'année, ce qui lui a valu un regain de popularité inattendu au vu de son bilan jusqu'alors calamiteux⁵.

D'autres présidents ont engrangé des bénéfices politiques inespérés plus ou moins durables au premier semestre. Luis Lacalle Pou (Uruguay), Martín Vizcarra (Pérou), Iván Duque (Colombie) et Alberto Fernández (Argentine) ont su faire preuve de sang-froid et de leadership. Mais à mesure que la crise se prolongeait, leurs soutiens ont faibli, sauf en Uruguay et au Brésil où la popularité de Jair Bolsonaro a atteint 40 % en septembre.

Figure 1
« Approuvez-vous la façon dont le président gère la crise sanitaire ? »



Source : IPSOS, novembre 2020

⁴ www.sciencespo.fr/opalc/content/le-covid-19-en-amerique-latine.html

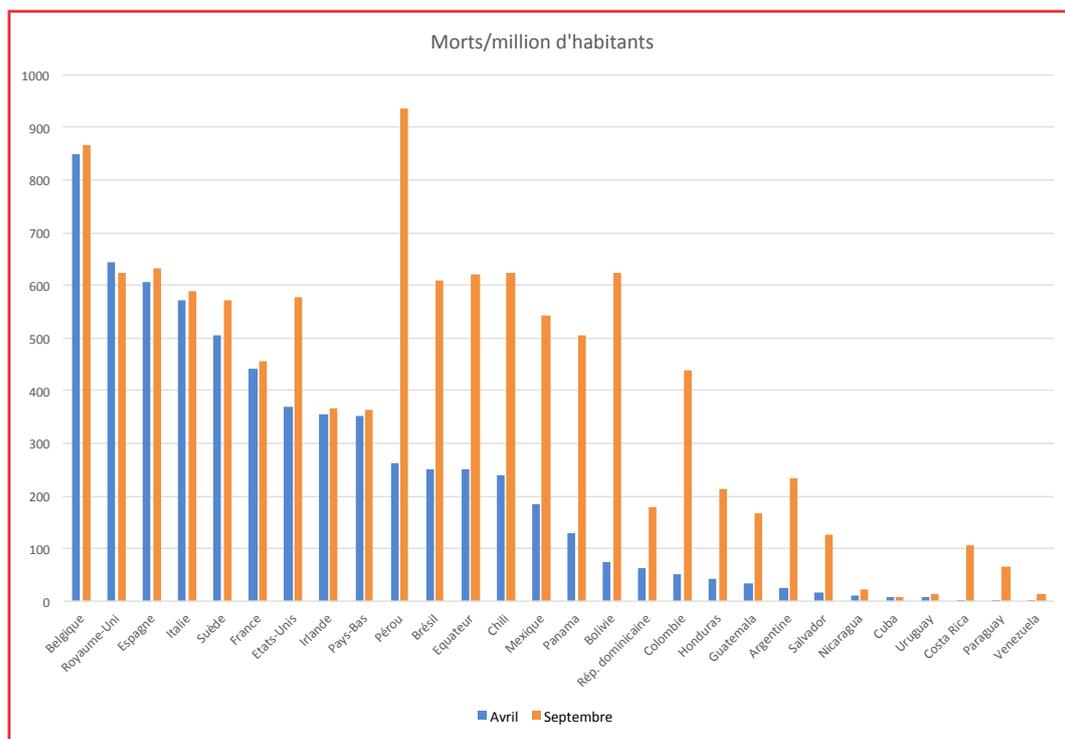
⁵ Lire l'analyse de Frédéric Louault dans ce volume.

Les faiblesses des institutions

L'Amérique latine s'est distinguée par l'adoption rapide des mesures recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), mais avec des résultats très décevants. Entre avril et septembre, le nombre de morts a explosé.

Le Pérou est un cas emblématique dans la mesure où les taux de croissance enregistrés ces vingt dernières années lui avaient permis de se doter de marges de manœuvre fiscales importantes. Neuf jours après que le premier mort de la Covid-19 a été déploré, le président Vizcarra a décrété un confinement généralisé, puis élaboré un plan d'aide économique massif représentant 12 % du produit intérieur brut du pays. Malgré cela, le Pérou est devenu au second semestre 2020 le pays du monde comptant le plus grand nombre de victimes par million d'habitants, et sa croissance a chuté de près de 12 % en 2020. En fin d'année, la destitution du président par le Parlement a grévé davantage encore la cohérence et l'efficacité de l'action gouvernementale.

Figure 2
Taux de morbidité de la Covid-19, avril-septembre 2020



Source : [statista.com](https://www.statista.com)

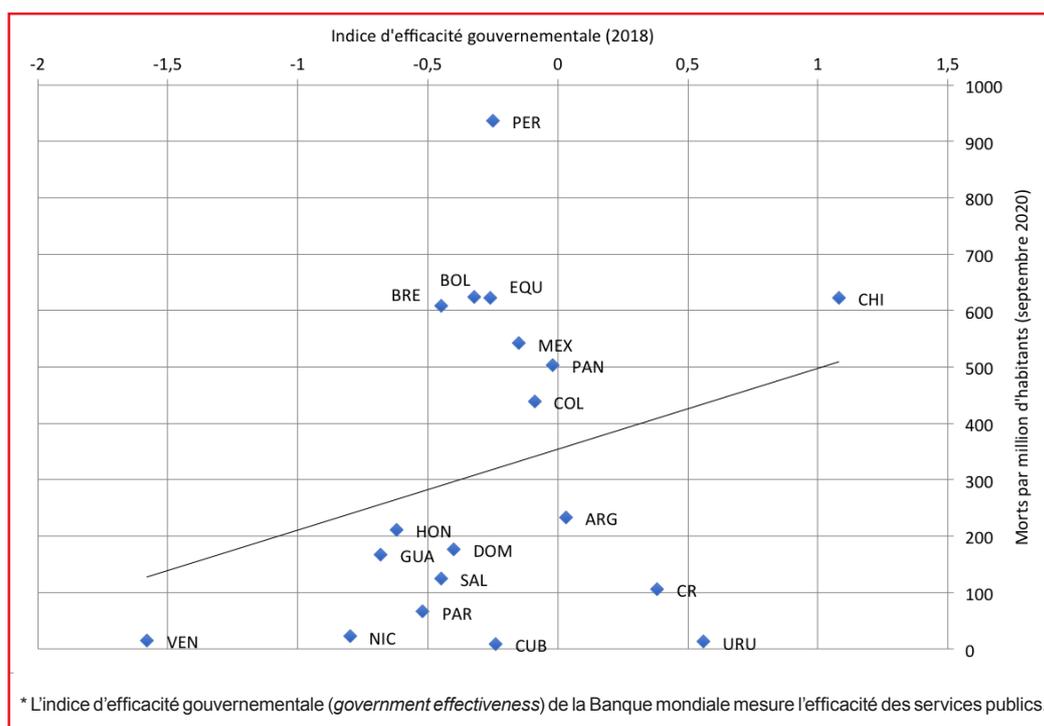
Comment expliquer un tel paradoxe ? Comment rendre compte de telles disparités d'un pays à l'autre ? En complément d'évidentes différences entre les systèmes de santé⁶, et comme souvent en Amérique latine, la variable institutionnelle permet d'avancer des hypothèses. La

⁶ Lire l'analyse de Miguel Lago dans ce volume.

capacité des gouvernements à prendre des décisions adaptées à leur pays⁷ et à les faire appliquer diffère d'un pays à l'autre. Examinant les cas du Brésil, de l'Argentine et du Mexique, trois chercheuses⁸ ont notamment pointé l'importance des soutiens parlementaires dont disposent les présidents. De ce point de vue, Alberto Fernandez a pu s'appuyer sur un parti politique solide, ce que ne pouvait faire ni Jair Bolsonaro ni Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Les bases électorales de ces deux derniers étaient fragiles comparées à celles du péronisme. Alberto Fernandez possédait aussi l'avantage de ne pas avoir affaire à des gouverneurs puissants, ce qui lui a permis d'imposer un confinement dans tout le pays. En somme, rien d'étonnant à ce que l'Argentine se soit montrée plus efficace. Au Pérou, cas extrême, l'inefficacité de l'Etat trouve sa source dans un temps long dominé par un développement économique déconnecté du pays « réel »⁹.

Pour autant, la corrélation entre mortalité et capacités de l'Etat est loin d'être robuste¹⁰ et elle est surtout positive, ce qui est contre-intuitif et indique que de plus amples recherches sont nécessaires pour expliquer les performances relatives des pays.

Figure 3
Relation entre efficacité gouvernementale* et mortalité



Source : O. Dabène sur la base des données de la Banque mondiale (septembre 2020)

⁷ Le confinement est impossible dans les pays où la majorité de la population survit dans le secteur de l'économie informelle.

⁸ A. Giraudy, S. Niedwiecki et J. Pribble, « How political science explains countries reactions to Covid-19 », *Americas Quarterly*, 30 avril 2020, www.americasquarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19/

⁹ A. Vergara, « La crisis del Covid-19 como Aleph peruano », CIUP, 18 juin 2020.

¹⁰ Le coefficient de corrélation (Pearson) est de 0,23 pour toute l'Amérique latine.

Estimer l'impact politique à plus long terme de la crise sanitaire requiert également quelque prudence. Contribuera-t-elle à affaiblir durablement et profondément la démocratie ?

La gestion des urgences provoque généralement une concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif. Mieux armés pour réagir promptement, les présidents tendent à court-circuiter les dispositifs de concertation, de débat ou même de contrôle de constitutionnalité. Les parlements sont alors marginalisés *de facto* ou volontairement par le truchement d'un vote de délégation de pouvoirs étendus et sans obligation de rendre des comptes. Le pouvoir judiciaire est lui aussi privé de sa capacité de contrôle.

En Amérique latine, ces évolutions rencontrent un environnement *a priori* favorable, car la reddition de compte y est peu institutionnalisée et les dérives plébiscitaires et populistes des régimes présidentiels sont fréquentes. Dans les pays gouvernés par des *outsiders* (Brésil, Salvador), la faible institutionnalisation du système partisan conforte les penchants autocratiques des présidents.

Pour autant, la thèse de la régression démocratique, qui s'appuie notamment sur les données du projet V-Dem¹¹, ne fait pas l'unanimité. Certes, l'expression démocratique, que ce soit par le bais du vote ou de l'occupation de l'espace public pour exprimer des idées ou revendiquer, s'est dans un premier temps trouvée anesthésiée. Certes, les parlements ont été sommés de voter en urgence des lois impliquant des privations de libertés, sans prendre le temps de débattre. Mais des études ont également montré que l'érosion des libertés publiques et les dérives autoritaires demeuraient limitées¹². Les cours de justice ont été vigilantes sur la question de la légalité des mesures prises (Salvador, Equateur, Colombie). Dans certains cas, le pouvoir judiciaire a directement contribué à la gestion de la crise en libérant massivement des détenus (Argentine). Au Brésil, alors que le président s'obstinait à nier les progrès de la pandémie, le Tribunal suprême a utilement rappelé qu'en matière de santé publique, les municipalités et les Etats fédérés disposaient de compétences partagées avec l'Etat fédéral, ce qui a permis aux maires de grandes villes, comme à São Paulo, de décréter le confinement sans l'aval, et même contre l'avis de Brasilia. A Bogota (Colombie), la mairesse Claudia López a également pris des décisions qui allaient à l'encontre des orientations nationales fixées par le président Duque.

Par ailleurs, si certains calendriers électoraux ont été affectés, des élections ont tout de même eu lieu¹³ et les mouvements sociaux ont parfois repris la rue, en dépit des interdictions et dangers. Les policiers de la province de Buenos Aires ont su faire entendre leur voix à propos de leurs revendications salariales, les Colombiens ont manifesté en masse à la suite de multiples cas de violence policière et de meurtres de défenseurs des droits humains, et les manifestations ont repris à Santiago avant le référendum du 25 octobre. Les opposants aux gouvernements en place se sont exprimés bruyamment au Mexique (où des militants du

¹¹ A. Lührmann, A. Edgell et S. Maerz, « Pandemic backsliding : Does Covid-19 put democracy at risk ? », *V-Dem Institute Policy brief*, n° 23, 2020, www.v-dem.net/media/filer_public/52/eb/52eb913a-b1ad-4e55-9b4b-3710ff70d1bf/pb_23.pdf

¹² T. Ginsburg et M. Versteeg, « Binding the unbound executive : Checks and balances in times of pandemic », *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, n° 52, 2020.

¹³ Voir la troisième partie de ce volume.

Front national anti-AMLO, le Frena, ont occupé la place centrale de la capitale), au Costa Rica (Mouvement de sauvetage national¹⁴) et en Argentine (*banderazos*¹⁵). Au Chili et en Colombie, les célébrations du premier anniversaire des manifestations de 2019 (18 et 21 octobre respectivement) ont donné lieu à un regain de mobilisation. En Colombie, les mobilisations indiennes (Minga) ont convergé avec les grèves civiques (Comité del Paro). Enfin au Pérou, la rue s'est opposée à la destitution du président Vizcarra, lors d'une journée de manifestations le 13 novembre.

Des ajustements durables ?

Les conjonctures critiques ont pour effet de provoquer des ajustements institutionnels durables¹⁶. La crise de la Covid-19 semble en prendre le chemin, dans la mesure où elle accélère une tendance à la réaffirmation des pouvoirs locaux en Amérique latine qui bénéficie du soutien de la société civile. La consolidation du rôle joué par les autorités locales, résultant d'une évolution des rapports de forces politiques ou de décisions de justice, ne sera pas facilement remise en cause.

Au titre des ajustements durables, le cas de Cuba méritera attention. Venant s'ajouter aux sanctions américaines, la Covid a incité le président Díaz-Canel à « libérer définitivement les forces productives du pays ». Les réformes lancées fin juillet ont octroyé plus de marges de manœuvre au secteur privé. En décembre, le président annonçait la tant attendue réunification monétaire. Cuba pourrait se rapprocher de la voie vietnamienne du socialisme de marché. D'autres pays ont dû procéder à des ajustements sévères. Au Mexique, AMLO a fait voter une loi éliminant cent neuf fiducies, portant sur un montant de trois milliards de dollars, dont bénéficiait notamment la recherche scientifique. Au Chili, le Congrès a voté le 23 juillet une loi permettant aux salariés de retirer jusqu'à 10 % des sommes déposées dans les fonds de pension pour leur retraite. Cette réforme, qui a ébranlé le noyau dur du modèle économique néolibéral chilien comme aucun mouvement social n'avait pu le faire, a préfiguré le travail de refonte de la Constitution qui occupera le pays en 2021.

Enfin, partout les organisations de la société civile ont été particulièrement actives pour venir en aide aux populations en détresse¹⁷. En 1985, le tremblement de terre à Mexico avait provoqué une mobilisation similaire, « par le bas », qui avait ensuite contribué à la démocratisation du pays. A la différence des années 1980, ces acteurs locaux sont parfois des illégaux aujourd'hui. Les images de la fille de Joaquín Guzmán (dit El Chapo)¹⁸ distribuant des produits de première nécessité ont été abondamment relayées sur les réseaux sociaux.

¹⁴ Movimiento de rescate nacional.

¹⁵ Marches exhibant le drapeau national.

¹⁶ D. Collier et G. Munck, *Symposium on Critical Junctures and Historical Legacy*, UC Berkeley, 2017.

¹⁷ Voir pour le Pérou l'analyse de Roman Perdomo dans ce volume.

¹⁸ Chef du cartel de Sinaloa (Mexique), Joaquín Guzmán purge une peine de prison à perpétuité aux Etats-Unis. La marque « El Chapo 701 » que dirige sa fille Alejandrina est florissante.

Le multilatéralisme en panne

Au plan international, l'Amérique latine a souvent montré au cours de son histoire qu'elle était capable de surmonter ses différends politiques pour envisager des solutions collectives à des problématiques communes telles les guerres en Amérique centrale dans les années 1980. Le *xxi*^e siècle avait plutôt bien démarré avec une nouvelle vague de régionalisme se dotant d'un agenda original. Plus rien de tel depuis une dizaine d'année. La région est profondément polarisée et aucune réponse multilatérale à la crise n'a pu être élaborée¹⁹, sauf en Amérique centrale et dans la zone Caraïbe²⁰.

En 2018-2019, neuf des douze Etats membres de l'Union des nations sud-américaines (Unasur) se sont retirés de l'organisation au motif qu'elle était excessivement « politisée ». Son péché originel résidait dans le leadership des présidents Hugo Chávez (Venezuela) et Lula (Brésil) au moment de sa création en 2008. L'Unasur avait pourtant fait de la santé publique une priorité et s'était montrée performante dans la diffusion de normes²¹. Son démantèlement, qui inclut son Institut sud-américain de gouvernance de la santé (ISAGS), prive la région d'un outil précieux pour faire face à la pandémie.

Deux preuves supplémentaires de l'impuissance latino-américaine²² nous ont été offertes en 2020. La première a mis en scène la désignation d'un nouveau président de la Banque interaméricaine de développement (BID). Bafouant une tradition établie depuis la création de la banque en 1959, le président Trump a suggéré qu'un de ses conseillers pourrait occuper cette fonction. En dépit de multiples protestations, l'Amérique latine et les Caraïbes se sont montrées incapables de présenter une candidature alternative unique. La BID est désormais présidée par Mauricio Claver-Carone, un membre de la communauté cubano-américaine au discours provocateur.

Autre illustration : le Marché commun du Sud (Mercosur) a adopté au titre de son Fonds de convergence (Focem) une modeste enveloppe de seize millions de dollars américains pour lutter contre le virus. En parallèle, le Forum pour le progrès de l'Amérique du Sud (Prosur)²³ a sollicité un financement auprès de la BID d'un montant de quinze milliards de dollars américains.

La Covid-19 a rapidement traversé les frontières des pays latino-américains en 2020, mais les gouvernements se sont efforcés de les consolider.

¹⁹ Lire l'analyse d'Elodie Brun et Kevin Parthenay dans ce volume.

²⁰ K. Parthenay, « Quand on ne peut que prévenir : les risques d'une propagation du Covid-19 en Amérique centrale », *Le Grand Continent*, 2 avril 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/04/02/quand-on-ne-peut-que-prevenir-les-risques-dune-propagation-du-covid-19-en-amerique-centrale/>

²¹ G. Agostinis, « Regional intergovernmental organizations as catalysts for transnational policy diffusion : The case of Unasur Health », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, n° 5, 2019, pp. 1111-1129.

²² E. Actis et B. Malacalza, « Autonomía líquida : América latina y la política exterior en el siglo *xxi* », *Perfil*, 26 octobre 2020, www.perfil.com/noticias/internacional/esteban-actis-bernabe-malacalzaautonomia-liquida-america-latina-y-la-politica-exterior-siglo-xxi.phtml ; A. Malamud et L. Schenoni, « Latin America is off the global stage, and that's OK », *Foreign Policy*, 10 septembre 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/09/10/latin-america-global-stage-imperialism-geopolitics/>

²³ Lancé en 2019 par les présidents colombien et chilien pour remplacer l'Unasur.

Pour citer ce chapitre : Olivier Dabène, « Introduction. L'année Covid : une conjoncture critique pour l'Amérique latine ? », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].